



安全理事会

Distr.: General
16 September 2009
Chinese
Original: English

妇女、和平与安全

秘书长的报告

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会主席 2008 年 10 月 29 日的声明(S/PRST/2008/39)提出的,该声明请秘书长编写一份关于未来一年执行第 1325(2000)号决议情况的报告,报告中应说明武装冲突在安理会所审议局势中对妇女和女童产生了何种影响,以及在加强妇女对预防冲突、解决冲突及建设和平的参与方面存在着哪些障碍和挑战,并且应提出解决这些问题的建议。
2. 按照这项要求,本报告集中讨论 2008 年 10 月以来为执行第 1325(2000)号决议而采取的行动。关于武装冲突在安理会所审议局势中对妇女和女童的影响的讨论包括去年产生的影响和以往的冲突局势持续下来的影响。
3. 本报告利用联合国系统各实体¹所提供的资料和秘书长就安全理事会所审议局势的进展情况向安全理事会提出的各次报告,后者得到广泛利用,因为其中提供最可靠和最新的资料。
4. 引言载于第一节。第二节概述在去年安全理事会所审议的局势中武装冲突对妇女和女童的影响。第三节审查第 1325(2000)号决议中所指明的各种主要行动者执行决议的情况。第四节讨论在加强妇女对预防冲突、解决冲突及建设和平的参与方面的各种障碍和挑战;第五节提出结论和建议。

¹ 经济和社会事务部、外勤支助部、维持和平行动部、新闻部、亚洲及太平洋经济社会委员会、西亚经济社会委员会、国际劳工组织、国际移民组织、人道主义事务协调厅、人权高专办、秘书长关于两性平等问题特别顾问办公室、负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表办公室、儿童基金会、联合国民主基金、妇发基金、开发署、联合国森林论坛、联合国国际伙伴关系基金、难民专员办事处、工发组织、提高妇女地位研训所、联合国区域间犯罪和司法研究所、联合国地雷行动处、联合国项目事务厅、人口基金、近东救济工程处、联合国系统职员学院、世界银行、粮食计划署。



二. 在安全理事会所审议的局势中，武装冲突对妇女和女童的影响

5. 在通过第 1325(2000) 号决议时，安全理事会呼吁各会员国、冲突各方和其他有关行动者采取一种性别观点，以便考虑到妇女在预防冲突、解决冲突和建设和平方面的特殊需要。第 1325(2000) 号决议通过以来九年之中，尽管响应决议做了很多工作，但执行情况的进度还是有限，在本报告所涵盖的地区，武装冲突继续对妇女和女童产生极大的影响。

6. 冲突和冲突后局势中普遍存在的毫无法纪的状态给整个社区带来严重挑战。对妇女和女童来说，这些局势特别严峻，除了社会、经济和政治权利被剥夺之外，往往还包括性方面和身体上的伤害。

7. 在去年安全理事会所审议的局势²中，虽然证据仍然零落不全，妇女经历了许多消极的后果，包括身体上和性方面的暴力。武装冲突大大限制了妇女取得社会和人道主义服务的机会，例如受教育的机会，尤以女童为甚。妇女参与和平进程的机会仍然有限。

8. 武装冲突对妇女和女童的一种重大影响是，由于地雷和爆炸性的战争残余物，她们的日常生活面临威胁。

A. 性暴力

9. 在本报告所述期间，性暴力和基于性别的暴力仍是武装冲突最有害的后果之一。这种暴力继续被用作一种作战武器。

10. 刚果民主共和国境内发生的性暴力的残酷情况和程度仍然令人特别关切。在解放卢旺达民主力量和上帝抵抗军所控制的地区以及最近合并的刚果民主共和国武装力量部署的地区，据报发生的事件大为增加。2009 年初以来，注意到北基伍和南基伍性暴力的增加情况令人震惊。全国而言，每月平均报称大约发生 1 100 起强奸事件，每天平均 36 起。受害者往往年龄很轻——从 10 岁到 17 岁——有 10% 以上是 10 岁或更小的儿童(见 S/2009/160)。

11. 2009 年秘书长关于儿童与武装冲突的年度报告(A/63/785-S/2009/158 和 Corr.1)说，在安理会所审议的许多局势中，女童遭受强奸和其他形式性暴力的情况继续存在。例如在索马里，报告指出，犯下强奸和其他性暴力行为的人包括武装部队和团伙的人员和平民。住在博萨索、加尔卡约、哈尔格萨和阿夫戈耶走廊沿途的儿童和妇女报称发生大量的强奸事件。

² 在本报告所述期间，安全理事会审议了下列局势：中东包括巴勒斯坦问题、塞浦路斯、西撒哈拉、东帝汶、利比里亚、索马里、波斯尼亚和黑塞哥维那、格鲁吉亚、布隆迪、阿富汗、塞拉利昂、大湖区、刚果民主共和国、中非共和国、厄立特里亚、埃塞俄比亚、几内亚比绍、科特迪瓦、伊拉克、苏丹、中非共和国和缅甸(S/2009/10)。

12. 2008 年在布隆迪，有 476 个强奸儿童的案件记录在案；其中 449 名是女童，27 名是男童，年龄从 1 岁到 17 岁。在缅甸、东帝汶、科特迪瓦和乍得，据报强奸和其他形式的重大性暴力行为十分普遍(见 S/2009/18)。

13. 敌对行动的停止并不保证性暴力行为的终止。相反地，有证据显示，即使在冲突结束后，性暴力和基于性别的暴力的发生率仍然居高不下，对安全并对妇女的健康、生计以及她们参与重建和建设和平工作的能力构成长期的威胁。

14. 性暴力和基于性别的暴力对个人和社会造成的损害可能很大，包括意外怀孕、不孕、艾滋病毒/艾滋病的感染、受人鄙视、排斥和家庭与社区内部的分裂。

B. 安全与妇女和女童获得社会服务的机会

15. 武装冲突往往也威胁到妇女及其家庭的幸福和稳定，并且严重地影响到人道主义援助的提供。非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)报告说，2009 年 5 月，Al-Shabaab 部队控制了乔哈尔镇并掠夺了联合国儿童基金会(儿童基金会)的馆舍，故意毁坏人道主义物品、资产和设备。毁坏的疫苗储存设备，包括打算用于索马里儿童和妇女数以千计的麻疹、小儿麻痹症和其他疫苗，使很多人无法获得所需要的医疗照顾。在乍得和格鲁吉亚，有若干次袭击是以人道主义人员和资产为目标。那些袭击毁损了基础设施并使保健工作人员流离失所，对医疗服务的提供产生严重的后果。

16. 在阿富汗，恐惧和不安全局势阻碍各方努力增加在保健设施任职的女性医疗专业人员的人数，因而对妇幼保健服务的提供产生不利的影响，因为妇女往往不愿意寻求男性保健专业人员诊治。据报告说，不到 30%的医疗设施雇有一名女性医疗工作人员。

17. 有多间医院和医疗设施被毁，又不能到武装冲突结束后仍然存在的设施求诊，这危害到所有的人的健康，对妇女和儿童有特别不利的后果。在武装冲突的环境中，因为性暴力和有关的暴力和虐待行为的发生率很高，妇女尤其迫切需要生殖保健服务。

18. 在安全理事会当前审议的局势中，例如在阿富汗和索马里，武装冲突助长极端和狂热集团的出现，这些集团设法限制妇女的自由。非索特派团报告说，叛乱团体强迫女童结婚；在索马里西南部某些地区，叛乱团体对伊斯兰法做出极端的解释，造成据说严重侵犯生命权和人身安全的情事(见 S/2009/373，第 4 段)。据报告说，也发生过即决处决(包括斩首)、鞭答、截肢、任意逮捕、限制行动自由和侵犯妇女权利的事件。在阿富汗，2009 年 7 月总统签署的什叶派《人身法》中载有若干条款使歧视妇女的做法成为合法。

19. 不幸的是，在这些和其他局势中，人们尤其是妇女诉诸法律的机会有限。司法机构往往能力薄弱，传统的冲突解决机制往往以歧视性方式应用，使妇女诉诸

法律、起诉战争期间的虐待行为或寻求和平时期的正义的机会受到限制。结果造成的实际上有罪不罚的情况深切地损害到恢复法治并建立人们对冲突后政府机构的信心的努力。

C. 参政

20. 迄今没有广泛实现采取性别观点来处理武装冲突，包括采取措施确保妇女和女童的人权，尤其是与宪法、选举制度、警察和司法机构有关的人权，得到保护和尊重。即使在公开敌对行动已经消退并已出现政治活动和选举机会的地方，情况也是如此。例如在阿富汗，2009 年 4 500 万登记的选民之中，只有 38% 是妇女。

21. 令人不断担忧的一个情况是：和谈的议席上，妇女几乎绝迹，而妇女担任第三方调解人、甚至担任联合国派驻大多数发生冲突的国家的代表的人数也严重偏低。在和平进程中，妇女在基层的活动很少得到官方承认，也很少参与正式谈判。与遭受武装冲突影响的妇女合作的一个非政府组织——妇女争取性别公正行动——报告说，刚果民主共和国的一小群女权活动分子争取参加和谈，却被排除在这个进程之外。值得注意的是，联合国妇女发展基金(妇发基金)已经发现，自从 1992 年以来，签署和平协定的人只有 2.4% 是妇女，而且从来没有妇女被任命为“首席调解人”。³

22. 妇女在武装冲突期间的经济机会，不是没有，就是有限，这种情况会进一步减少她们参与政治以寻求另外收入来源的机会。尤其是妇女在武装冲突后试图维持或重新谋生计时，往往面临许多的挑战。2009 年战争之后，妇发基金在加沙进行的一项调查发现，接受调查的人有 40% 已经无法到达他们就业的地点；40% 遭受资产的损失或损坏；80% 以上没有资金重新开设商店。

D. 教育

23. 以学校为攻击目标往往是一种故意的战略。在刚果民主共和国好战分子的部队攻击学校和医疗设施的报道有所增加。学校在武装冲突期间被毁，固然对男女儿童都有影响，但女童往往是特别的目标。例如在阿富汗，塔利班好战分子袭击在上学途中的一群女童，用强酸泼她们的脸。据报告说，好战分子每灼伤一名女童，就领到 10 万巴基斯坦卢比(见 A/63/785-S/2009/158 和 Corr. 1，第 14 段)。

24. 袭击学校，对教师和学生施加暴力，加以缺乏学校用品和设备，都有助于大大减少、在某些情况下甚至彻底取消女童和妇女接受教育的机会。接受教育的机会有限，长期来说，甚至在武装冲突结束后，对赋予妇女权力和男女平等都有影

³ 妇发基金抽样审查 1992 年以来 21 个主要和平进程，显示抽样审查的这批和平协定的签署人只有 2.4% 是妇女；在 11 个有资料可查的情况中，妇女参加谈判代表团的平均比例是 7.6%；在联合国主持的和平谈判中，从来没有妇女被指派为首席和平调解人。最近一个积极的例外情况是 Graca Machel，她是非洲联盟指派的 2008 年肯尼亚危机三名调解人之一(妇发基金未发表的研究报告，2009 年)。

响。这种情况尤其令人关切，因为教育仍然是赋与女童和妇女权力和改变歧视态度的最有效战略，而歧视态度增加妇女的脆弱性和边缘地位。有教育的妇女比较可能提高她们在社区中的地位，并在和谈议席上取得更有影响力的发言权。

三. 安全理事会第 1325(2000) 号决议的执行情况

25. 目前有一种不断增加的趋势，就是在执行第 1325(2000) 号决议方面建立伙伴关系。像往年一样，执行这项决议的行动可以分成几个不同的种类。讨论如下。

A. 培训、能力建设和提高意识

26. 联合国系统特别注意发展中会员国及其本身执行第 1325(2000) 号决议的能力。

27. 世界粮食计划署(粮食计划署)加紧通过培训，把性别和保护纳入外勤业务和方案规划，截至 2008 年底，约有 500 名工作人员和伙伴接受了性别有关的保护问题的培训。这种培训包括在粮食分发工作期间防止和应对基于性别的暴力行为。维持和平行动部的综合培训处积极开展活动实施其新的培训战略，其中包括订新现有各种通用的性别培训模式，以反映关于保护妇女和女童免受性暴力之害的指示，并订新高级人员上岗培训方案。联合国系统职员学院(职员学院)，通过其和平与安全课程，进一步加强其防止冲突的训练教材，这种教材可以按照联合国各个国家工作队的需要专门订制。这种训练教材现在包括一个关于“性别分析与防止冲突”的广泛模式。为了支持政府努力赋予伊拉克妇女在家庭和工作场所的权力，联合国开发计划署(开发署)与伊拉克政府合作主办了一个讲习班，讲解以各种战略对抗社区对妇女的暴力行为。

28. 维持和平行动部到东帝汶、达尔富尔(苏丹)、乍得和刚果民主共和国进行监测考察，以评估其《联合国维持和平行动两性平等政策指示》的实施情况，并支持拟订整个特派团执行第 1325(2000) 号决议的行动计划。

29. 在布隆迪，性暴力一直是令人严重关切的问题，联合国布隆迪综合办事处(联布综合办)与妇发基金和其他利益攸关者合作，向社区、省和国家各级当选的妇女代表提供培训。

30. 联合国科特迪瓦行动(联科行动)着重提醒国家和国际伙伴注意秘书长关于终止对妇女的暴力行为的宣传运动，尤其是因为该国境内的性暴力行为急剧增加。联科行动还继续加强当地妇女团体的能力，以鼓励它们参加选举程序，并提供这方面的技术和财务支持。该行动还按照安全理事会第 1325(2000) 号和第 1820(2008) 号决议，继续提高其人员的意识，并通过指派一名妇女问题协调员和其他办法，促使性别问题主流化。

31. 为了收集全球执行安全理事会第 1325(2000) 号决议的最佳做法和所获经验教训, 联合国提高妇女地位国际研究训练所(提高妇女地位研训所)、国际警觉组织和秘书长关于两性平等问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室(两性问题顾问办公室)合力编制一份出版物载述国家一级执行第 1325(2000) 号决议的情况。资料是通过采访执行决议的政府机构收集的。2008 年 12 月举行了一次虚拟讨论会并进行了一次广泛的案头审查和文献审查。

32. 提高妇女地位研训所以妇女、和平与安全为题, 举行了两次虚拟的对话。第一次, 主题是“填补差距: 性别、和平与安全研究问题的虚拟对话”, 在 2008 年 10 月举行。这次讨论聚集了来自世界各区域的许多学者和专业人士, 评估目前在性别、和平与安全研究方面的辩论情况, 交流信息, 指出研究的缺陷, 并建立进一步合作的平台。第二次虚拟讨论, 主题是“拟订行动计划: 在国家一级执行第 1325(2000) 号决议的良好做法”, 在 2008 年 11 月举行。这次对话突出目前执行第 1325(2000) 号决议的努力, 并在拟订国家行动计划时加强对最佳做法的认识。

33. 联合国刚果民主共和国特派团(联刚特派团)的性别问题办公室为负责执行第 1325(2000) 号决议的国家指导委员会成员提供培训和技术支助。联合国人口基金(人口基金)、妇发基金和两性问题顾问办公室也加紧协力培养国家制订国家、区域和全球的成套指标的能力, 并建立数据收集系统以监测决议的执行情况。为了加强国家的能力, 开发署派遣短期的性别问题专家支援伊拉克、苏丹和巴勒斯坦被占领土。目前正派遣性别问题的专任高级专家前往 10 个国家——布隆迪、海地、伊拉克、科索沃、利比里亚、尼泊尔、巴布亚新几内亚、塞拉利昂、南部苏丹和东帝汶。开发署还与联合国其他实体合作, 支持拟订并执行国家行动计划。

34. 人口基金在刚果民主共和国、海地和索马里培训并支助警察部队, 强调对妇女和儿童的特殊需要的敏感。人口基金还联系社区团体, 教育同僚了解这些特种警察部队的存在。

B. 保护妇女免受地雷的威胁

35. 现已进行若干活动, 确保妇女在武装冲突期间得到保护, 特别是在战后动荡和地雷威胁的情况下得到保护。联合国地雷行动处加紧努力确保地雷行动方案对妇女、男子、男童和女童有同等的影响, 并确保妇女、男子、男童和女童都有同等机会参加地雷行动, 作为专业人员和受益者。在本报告所述期间, 伤亡人数有所减少, 部分原因是更多妇女参加地雷危险的教育活动。来自黎巴嫩和苏丹的数据显示, 伤亡人数继续下降。

36. 甚至更重要的是妇女改变对本身任务的看法。题为“对地雷行动的态度: 一个阿富汗妇女的观点”的研究报告显示, 64% 的妇女认为她们应该参加、协助地雷行动的工作, 并为其做出贡献。研究报告指出亟须进行性别敏感的研究, 并让妇女充分参加协商, 确保充分了解地雷行动的问题。

37. 联合国地雷行动小组支持外地带头的国家培训倡议并建立一种试验性的性别问题共同做法。题为“亚洲外勤方案的观点”的一个讲习班于 2009 年 3 月在日内瓦举行，聚集了来自阿富汗、柬埔寨、老挝人民民主共和国、尼泊尔、斯里兰卡和泰国的地雷行动国家领导人和联合国顾问，以及知识管理和性别问题的专家。参加讲习班的人员表示坚决支持采取整个系统的全面、连贯的步骤，把性别问题置于国家地雷行动计划的主流，以期促进性别敏感的方案在实地有效执行。

C. 支持行动和提供服务

38. 尽管在培训和能力建设领域已经取得很大的进展，对各项方案和服务的直接支助却进展有限。

39. 为了应对尼泊尔境内基于性别的暴力行为的增加情况，儿童基金会、妇发基金和人口基金参加的两个联合方案在本报告所述期间开办。第一个方案应对县级基于性别的性暴力，利用联合国消除对妇女暴力行为支援信托基金提供的 130 万美元，在四个县向妇女、男子和儿童提供新的服务。第二个方案还有世界卫生组织(世卫组织)参加，向遭受冲突影响的妇女和女童提供基本的生殖保健、教育和心理社会辅导。这个方案以联合国人的安全信托基金提供的 110 万美元赠款作为经费。

40. 联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)保护和支助妇女和女童的方式是确保向接受该组织的人道主义援助而处于生育年龄的妇女和女童提供卫生物品。在 2008 年，35 项行动报称花费大约 150 万美元分发卫生物品。乌干达的纸草卫生巾(Maka Pads)项目，利用当地自然生产材料制作卫生用品，不但满足乌干达境内难民妇女对卫生用品的一半需求量，还为难民妇女提供就业机会。难民专员承诺在其他地方仿效这种谋生项目。

41. 儿童基金会支持在遭受冲突或内乱或自然灾害影响的大约 15 个国家努力制订方案防范基于性别的暴力行为。该基金已经带头或共同带头评估许多紧急局势中基于性别的暴力行为，并支持关于制订机构间常设委员会《在紧急情况中拟订防范基于性别暴力行为的标准作业程序》的机构间工作。2009 年上半年，儿童基金会的伙伴机构在刚果民主共和国东部使 9 347 名性暴力受害人能够接受心理社会辅导，7 153 名幸存者接受医疗照顾。

D. 拟订立法和框架

42. 改善第 1325(2000)号决议的执行工作所需的立法框架是这项决议的成功要素。开发署和其他伙伴机构的若干活动支持这方面的执行工作。2008 年起，开发署一直实施 2008-2011 年《在冲突和冲突后局势中加强法治的全球方案》，这个方案针对 20 个冲突和冲突后国家，支持拟订全面和综合的法治方案。这些方案的一个主要部分是妇女和女童、特别是性暴力受害人诉诸法律和获得安全的机会。为此目的，开发署已经在波斯尼亚-黑塞哥维那、中非共和国、乍得、刚果

民主共和国、几内亚比绍、伊拉克、科索沃、利比里亚、巴勒斯坦被占领土、塞拉利昂、索马里、斯里兰卡、苏丹和东帝汶设计并支持多年法治方案，这些方案坚决注重妇女和女童获得安全和诉诸法律的机会。

43. 在刚果民主共和国，已经制订一个项目，不重点放在南北基伍，确保遭受性暴力而幸存的妇女和女童有机会诉诸法律并获得法律援助，同时授权司法和保安机构确定罪责、防范性暴力行为，并杜绝有罪不罚的情况。此外，还发动一个项目开办计划，以期扩大开发署的方案步骤，以加强妇女的安全和诉诸法律的机会，其方法是在国家办事处设置一名性别问题高级顾问，并界定方案的起点，以应对基于性别的暴力行为。在苏丹，重点在支持正式和非正式的司法制度，确保支持幸存者通过法律援助中心和法律援助网络，寻求法律补救，并提高当地社区和部落领导人的意识。目前采取的行动着重向人民直接传达简单但极其重要的信息。

44. 联布综合办支持成立一个女议员核心小组。2008 年 10 月，核心小组举行了成立大会，成员们在会上承诺在处理巩固和平的问题时发挥更大的作用。她们起草议会两院的妇女同感关切的立法事项的行动计划。

45. 联布综合办与儿童基金会一起，支持布隆迪政府拟订一项关于对妇女的暴力行为的法律草案。该办事处还继续参与监测国家对抗施加于妇女和儿童的性暴力行为的战略的执行情况。

46. 联合国制止武装冲突中性暴力的行动，响应安全理事会第 1794(2007)号决议，支持拟订一项对抗刚果民主共和国境内性暴力行为的全面战略，这个战略经定稿后，于 2009 年 4 月提交给政府。政府赞同这个战略并确认充分承诺予以执行。这个战略提供一个基础，以便进一步努力处理该国境内的性暴力行为所造成的严重挑战。

47. 流离失所的妇女和女童以自己的名义领取政府发给的证件时，往往遇到种种障碍。为了保护妇女和女童并减少她们遭遇基于性别的暴力行为的机会，难民专员正在开始办理难民的个别登记。这个制度准许发给妇女一律的证件，确保她们能办理个别的登记。

E. 政府间机构和条约机构内部的讨论

48. 加强联合国系统以便充分执行安全理事会第 1325(2000)号决议的一个重要方面是在有关的政府间机构内部进行讨论时，确保注意到这项决议。把第 1325(2000)号决议的执行纳入联合国系统的政府间机构和条约机构的工作，已有进展。妇女地位委员会一贯注视妇女、和平与安全的问题。该委员会在 2009 年 3 月第五十三届会议上评估 2006 年商定的关于“妇女与男子平等参与各级决策进程”的结论的执行进度，呼吁更加支持妇女充分、平等参与各级的决策和所有的和平进程。消除对妇女歧视委员会在 2009 年 1 月举行的第四十三届会议上重申要求各国，按照安全理事会第 1325(2000)号和第 1820(2008)号决议，并依照《消

除对妇女一切形式歧视公约》和《北京行动纲要》，采取一切必要措施确保妇女平等、充分参与重建和社会经济发展。委员会还敦促各缔约国继续确保在武装冲突期间遭受性暴力之害的妇女获得适当的保护、支持和诉诸法律的平等机会。

F. 制订国家行动计划

49. 在制订国家行动计划方面，已经有很大的成就。这些计划的制订工作得到包括联合国各实体在内的若干伙伴机构的合作和协力。联刚特派团的两性平等事务处与开发署、两性平等事务部、妇女网络和联刚特派团的其他单位合作，举办讲习班并赞助研究，促使制订安全理事会第 1325 (2000) 号决议的国家行动计划。人口基金在阿富汗和乌干达与政府对应机构密切合作制订它们的计划。智利在 2009 年 8 月通过其国家行动计划。尼泊尔和塞拉利昂正在制订其国家行动计划。在本报告所述期间，乌干达和利比里亚制定了国家行动计划，使订有国家行动计划的国家总数达到 16 国——奥地利、比利时、智利、科特迪瓦、丹麦、芬兰、冰岛、利比里亚、荷兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、乌干达和大不列颠及北爱尔兰联合王国。

50. 利比里亚国家行动计划的制订是值得效法的一个例子。这项工作使政府、联合国各实体和民间社会共同采取有许多利益攸关者参与的一种步骤。从 2008 年 8 月开始，提高妇女地位研训所和联合国利比里亚特派团的两性平等问题顾问办公室，在人口基金和开发署的国家办事处的支助下，成立了一个机构间小组，负责在制订国家行动计划期间支助两性平等和发展部。政府各机构、联合国各实体和民间社会的代表组成一个指导委员会，负责指导这个计划的起草工作，并经常与蒙罗维亚境外的社区首长和组织进行协商。提高妇女地位研训所支持这个进程，其方法是政府和民间社会的利益攸关者合作，进行妇女、和平与安全的一次评估，以配合能力建设的倡议，并建立全面的监测和评价机制，以配合国家行动计划及其执行工作。

G. 妇女参与决策和和平进程

51. 联合国各实体已经采取若干主动步骤，使妇女更踊跃参加选举。例如，联合国项目事务厅的伊拉克行动中心与独立高级选举委员会合作，实施一项选举方案。其中强调妇女亟须参加选举进程，以便在各社区创造出一种倍增效应。通过民间社会的各个组织，直接针对选民，在基层努力提高公众的意识。由于这个主动步骤，接触到 25 万以上的可能投票人，其中 41% 是妇女。在中非共和国，联合国中非共和国建设和平支助办事处(中非支助处)支援称为“G23”的妇女参政论坛，帮助它组办一次大会，以便办理正式登记，并开展其 2009 年行动计划。在几内亚比绍，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)支持妇女政治论坛办理各种行动促进妇女自由、公平参加选举。

52. 有时候, 促进参加选举作为一个战略性机会, 以促进妇女参与冲突后的国家建设, 并在地方一级建立促进两性平等的重建纲领。在东帝汶, 联合国民主基金、妇发基金和东帝汶妇女联络网(Redefeto Timor-Leste)利用 2009 年第一季举行的乡村委员会选举, 促进妇女在数量上和质量上所占比例, 其方法是提倡制订促进两性平等的选举法, 支持可能的候选人的能力建设, 提高选民意识的活动, 并主张在竞选期间建立一种促进两性平等的政策纲领。在选举之后, 这个项目增进当选的女性委员的知识和技巧, 借以支持一个促进两性平等的地方发展纲领。

53. 在刚果民主共和国, 联刚特派团研究妇女在国家警察部队中的境况。根据研究的结果, 把妇女在警察部队中面临的各种挑战汇编成册。两性平等事务处提供技术支援, 帮助拟订刚果国家警察的训练和进修单元, 配合解决保安部门改革框架内的各种挑战。联刚特派团的两性平等事务处还在国家和省两级支持刚果国家警察将性别观点纳入国家警察改组的法律草案, 并主张将 30% 的名额保留给妇女。

54. 在布隆迪, 联布综合办采取一个创造性的包容性的步骤, 支持执行 2008 年 12 月 4 日《宣言》以及解除武装、复员和重返社会方案的进程。联布综合办查明了男性和女性前战斗员的具体需要之后, 制订: 包容性的合格标准, 给予男女前战斗员平等机会利用解除武装、复员和重返社会方案; 一个替代方案协助原属胡图人民解放党——民族解放力量(解放党——民解力量)的 1 000 名妇女重返社会; 一个替代方案支持民解力量的妇女支队成为一个政党。

55. 联布综合办的主动行动设法确保顺利解决和平协定中造成妇女被排除在复原进程之外的缺陷。联布综合办的主动行动是执行第 1325(2000)号决议的良好做法的一个实例。

56. 秘书长已经响应第 1325(2000)号决议中关于增加妇女在联合国内部、特别是在维持和平行动中担任高级职位的人数的要求。截至 2009 年 7 月, 有三名妇女担任特派团团长(尼泊尔、利比里亚和中非共和国), 还有六名妇女担任特派团副团长(布隆迪、乍得、刚果民主共和国、黎巴嫩、利比里亚和苏丹)。2009 年 7 月, 单单维持和平行动部的特派团里, 就有五名妇女担任副秘书长级和助理秘书长级的职位, 还有 20 多名妇女担任 D-2 和 D-1 两级的职位。在外地特派团中担任重要领导职务的妇女的全面比例从 2007 年的 13% 增加到 2009 年的 16%。目前正在努力通过精心评估的战略和目标明确的伙伴关系和推广步骤, 进一步加强并维持这个积极的趋势。

H. 宣传和全面监测进展情况

57. 第 1325(2000)号决议的执行情况缺乏明确的监测机制, 在这种情况下, 安全理事会亟须发挥强有力的宣传作用。例如在审议秘书长关于加强调解及其支助活动的报告(S/2009/189)之后, 安理会关切地注意到, 在调解进程中, 具有正式身份的妇女为数极少, 并强调必须确保依照第 1325(2000)号决议的规定, 适当指派

妇女担任决策阶层的职位，作为高级别的调解人。安理会还重申要求秘书长和各个区域和次区域组织的首长为此目的采取适当的措施(见 S/PRST/2009/8)。安全理事会在考虑它所审议的几个局势时，还强调亟须执行第 1325(2000)号决议。例如，在关于阿富汗的第 1868(2009)号决议中，安理会强烈谴责仍然存在针对妇女和女孩的各种形式的歧视和暴力，尤其是为阻止女孩上学而实施的暴力，并请秘书长在其提交安全理事会的报告中继续载述有关妇女融入阿富汗政治、经济和社会生活进程的相关情况。在关于索马里的第 1863(2009)号决议中，安理会重申第 1325(2000)号决议，并强调所有各方和各武装团体均有责任根据国际人道主义法、人权法和难民法采取适当步骤保护平民，尤其是避免在居民区滥用或过度使用武力。

58. 关于科特迪瓦，安全理事会指出妇女亟须平等、充分参与维持和促进和平与安全的一切努力，并增加她们在防止冲突和解决冲突方面的决策作用。在第 1867(2009)号决议中，安理会欣见联合国东帝汶综合特派团与其他联合国伙伴开展合作，支持政府努力制订国家两性平等政策和战略。

59. 2009 年 6 月，联合王国常驻联合国代表团为安全理事会的成员、联合国秘书处代表和非政府组织的代表举办一次“阿里亚办法”简报。在简报中，讨论了先前为期两天的一次高级别联合国座谈会的结论，其中强调安全理事会必须持续参与处理联合国维持和平与调解工作中的性暴力问题，并讨论了在停火前协议、停火、安全与解除武装、复员和重返社会方案、司法审判与赔偿等领域向调解人提出的建议。这次“阿里亚办法”简报建议从联合国系统内部拨出特殊的资源和能力，以终止与冲突有关的性暴力行为有罪不罚的情况，并在安全部门和司法改革以及解除武装、复员和重返社会方案的范围内处理妇女的保护问题。虽然安理会藉此提供一个高级别论坛来讨论这些问题，但是因为缺少一个正式的监测机制，需要特别注意的执行领域的资料流向安理会的情况就受到限制。这个情况以及其他的挑战和障碍留到下一节讨论。

四. 在促进妇女参与防止冲突、解决冲突和建设和平方面的障碍和挑战

60. 在促进妇女参与防止冲突、解决冲突和建设和平方面，虽有进展，但是仍有障碍。有些障碍起源于武装冲突的基本性质，因为武装冲突制造社会、经济和政治的动荡局面，并破坏原有的社会网络、基础设施以及经济和社会活动。其他障碍属于第 1325(2000)号决议的范畴，需要新颖和创造性的办法来应对这些挑战。还有其他的障碍起因于执行框架薄弱，缺乏明确的目标和可靠的数据。

61. 因为武装冲突破坏社会的社会和经济结构，在恢复和平时，人们、尤其妇女首先集中精神于努力恢复他们以前拥有的平静状态。这样就没有留下什么空间来

参与她们或社会可能认为超出妇女生活范围的活动。尤其是因为迫切需要重新筹划生计，使妇女没有什么机会来参加政治或建设和平的进程。

62. 冲突后的暴力威胁仍然是妇女充分、平等参与冲突后建设和平与和解方面最持续存在的障碍之一。在初期恢复情况中妇女遭受的基于性别的暴力行为变本加厉，因为妇女的安全很少被人当作司法制度的改革、重建或复原工作中的优先事项。如妇发基金的一项关于七个冲突后局势中的冲突后规划和资金分配情况的研究报告⁴所发现，紧急情况和冲突后的投资很少分析妇女的需要或指定专款用于应付妇女的安全需要和防止基于性别的暴力行为。

63. 缺乏有效的司法和保安机构来确保追究责任、防止暴力并对抗有罪不罚的现象，是一个紧急的挑战。暴力和虐待行为的威胁往往在武装冲突结束后很长的时间仍然存在，恐吓妇女并组织她们充分参与重建社会迎接和平的未来。正式的司法制度往往不能提供申诉的机会，而且对许多妇女来说，可能是欲告无门。

64. 在科特迪瓦，联科行动的报告说，应对有罪不罚情况和暴力行为的努力，所获进展有限，因为司法机构迟迟不能有效地重新部署。联科行动还指出，在许多情况下，性暴力受害人的家属撤回控诉，选择庭外和解。医疗证明的手续费往往妨碍受害人取得法律证据(S/2009/344，第34段)。

65. 文化方面对妇女参与解决冲突和建设和平的阻碍继续存在。对于妇女在社会上的角色的传统观念、指责和歧视都妨碍进展。因为与战斗员发生关系而有子女的妇女、遭受性暴力和基于性别的暴力之害的妇女和女童以及复员后被丈夫遗弃的妇女，往往遭到排斥，参政的机会甚微，甚至毫无机会。

66. 各种社会经济因素，包括低识字率、贫穷和实际冲突结束后妇女全神贯注于安顿家庭，也可能把妇女排除在决策进程之外。

67. 缺乏维持和平工作在性别方面的资料，是一个紧急的挑战。尽管秘书长关于维持和平特派团的报告越来越多，报告中现在具体讨论性别平等主流化的问题，但是仍然需要经常、全面报道妇女、和平与安全的情况。其中一些报告没有提到妇女或女童，在其他情况下，重点限于性暴力或妇女在联合国维持和平特派团中所占比例。

68. 目前存在许多挑战反映出一个事实，就是继续把妇女看做受害人，而非处理和解决武装冲突局势的关键伙伴。因此，在努力处理武装冲突在性别方面的问题时，偏重于受害妇女的保护和治疗——这固然是必要的——但几乎完全不提采取行动赋予妇女权力。

⁴ 妇发基金，“Funding for women’s needs within Post Conflict Needs Assessments”，2009年，油印本。

69. 因此，谈判和平协定的人迫切需要着重性别方面的考虑因素，将其视为谈判进程的一个组成部分，而非附加项目。与武装团体有关的妇女和女童必须与男子和男童一样，从解除武装、复员和重返社会方案中得到助益。

70. 鉴于联合国在执行第 1325(2000) 号决议方面的重要作用，妇女在本组织、尤其是在维持和平特派团中担任高级职位的人数很少，是树立一个坏的榜样。在联合国维持和平行动的 60——1948 年至 2008 年——中，只有 7 名妇女担任过秘书长的特别代表。尤其是在维持和平特派团方面，担任高级职位的妇女人数很少，削弱联合国在国家一级有效提倡改革的能力和权威。

71. 在促进妇女参与防止冲突、解决冲突和建设和平方面，一个根本的障碍是第 1325(2000) 号决议的新颖步骤背离商订和约的“传统方法”，这种方法只给争端的直接当事方提供机会。要求让明显的非当事人参与防止和解决冲突，在和约调解人与和约当事方看来，都可能显得陌生。

72. 鉴于第 1325(2000) 号决议的新奇和全面性质，没有建立一个近似为监测关于武装冲突中的儿童的第 1612(2005) 号决议执行情况而设的监测机制，已经成为一个重大的缺陷。目前没有不断反馈决议执行进度的信息，也没有经常分享最佳做法和步骤。

73. 由于执行方面存在缺陷，在进行和平协定的谈判和解除武装、复员和重返社会方案的规划时，继续忽视第 1325(2000) 号决议。谈判者全神贯注于停止敌对行动，收缴武器，并把男性为主的战斗人员纳入重新设立的国家安全机构，而极少注意到两性平等的问题。

74. 结果，妇女仍然置身于大多数和平进程之外。少数妇女获准加入警察部队，还有若干妇女接受培训，但是，在安全理事会所审议的许多局势中，第 1325(2000) 号决议的核心目标仍然是遥不可及。

75. 在妇女参与防止冲突、解决冲突和建设和平方面，一个主要障碍是得不到武装冲突各当事方的合作。过去一年武装冲突各当事方所采行动的资料极其有限。但是，很明显地，这个情况仍是第 1325(2000) 号决议的执行工作上一个非常薄弱的领域。武装民兵继续忽视在保护妇女和女童方面适用的国际法。武装团伙继续肆无忌惮地犯下强奸和其他形式的性暴力行为，而它们的暴力和恐吓组织妇女参与和平进程。

76. 类似主席对武装冲突造成平民伤亡人数日增表示严重关切的声明(S/PRST/1999/6)十年执行进度评估的结果，可以断定“由于冲突各方根本没有充分遵守它们的义务，人类的痛苦持续不断，有时达到可怕的程度”(S/2009/277，第 4 段)。鉴于这种不执行安全理事会第 1325(2000) 号决议的情况，安全理事会、各会员国和联合国系统必须重新坚决承诺保护平民并促使遵守国际人道主义法、人权法和难民法。

五. 结论和建议

77. 虽然大多数的妇女和女童都没有直接参与战斗，但武装冲突对她们的影响却特别大。第 1325(2000) 号决议的重要性在于它把战争和冲突对妇女的影响与促进妇女参与各种和平与安全进程(例如和平谈判、宪法和选举方面的改革、重建和重返社会)两方面联系起来。

78. 过去一年，联合国各实体和会员国在执行决议的某些方面已有进展，主要的进展在培训和能力建设以及支助拟订国家行动计划等方面。在培训妇女领导能力和履行公民与选举责任方面已有成就，结果增加妇女在一些冲突后局势中担任公职的人数。联合国系统、各会员国和民间社会组织正在密切合作执行这项决议。

79. 在执行方面仍然存在若干困难，包括如何扭转性暴力行为的程度。在几乎所有发生武装冲突的地方，妇女和女童继续遭受性暴力之害，因此需要采取特殊和具体的手段来对付这种行为。还需要制订法律终止有罪不罚的情况，并进行改革以支持妇女更踊跃地参与所有的和平、人道主义和重建进程。

80. 过去一年，在制订国家行动计划方面，有很大的进展。这个进程包括联合国各实体和会员国之间很大的合作，出现的一些最佳做法的实例可以指导未来行动计划的拟订工作。

81. 把两性平等的观点纳入和平进程的做法刚刚出现，但很缓慢。最大的注意力仍然集中于把妇女视为受害人。妇女作为和平进程的积极参与者，仍然处于边缘地位。现在的要务是更重视各项旨在扭转当前趋势的方案，这些趋势包括武装冲突各方公然蔑视国际法和国际人道主义法。这是国家行动计划可以处理的一个领域。将需要适当的工具和指标，来监测这些法律的执行情况。

82. 同时还迫切需要一个专门的监测机制和一个明确、持续、全面的制度，来审查安全理事会第 1325(2000) 号决议的执行进度并反馈所获的经验教训。安理会如能建立这样一个机制，将大大促进决议的执行情况。

83. 这项决议的通过将于 2010 年 9 月届满十周年，这个纪念日将提供一个新的机会，让所有利益攸关者重申承诺并加紧努力充分执行第 1325(2000) 号决议，使妇女和女童的生命得到真正和永久的改变。

建议的具体行动

84. 鉴于上述各点，兹特建议采取下列具体行动：

(a) 安全理事会应重申承诺充分执行第 1325(2000) 号决议；

(b) 各会员国不仅必须谴责在武装冲突期间侵犯妇女和女童权利的行为，还必须迅速采取行动起诉在武装冲突中犯下基于性别的暴力行为的人，并在必要和

适当情况下利用国际法、国际人道主义法和国际刑法的一切现有规定，制裁这些罪行；

(c) **各会员国**应按照第 1325 (2000) 号决议的规定，确保妇女参与所有各级的决策。在这方面，应提供资源和其他后勤支援，确保妇女有机会得到培训和能力建设工具；

(d) 因为缺乏数据，难以评估进展情况，有鉴于此，**参与防止冲突、解决冲突和建设和平的所有行为者**必须协力收集第 1325 (2000) 号决议各方面的有关数据；

(e) **联合国各实体**必须扩大在国家一级建立和提供服务的活动，例如保健、教育和能力建设等方面的活动，包括在联合国系统内部及与民间社会组织和社区一级的其他机构加强合作；

(f) **安全理事会**应大力推行一个战略，确保增加妇女参与一切和平进程的程度，尤其是参与谈判和调解，以及冲突后的施政和重建，包括增加妇女担任秘书长特别代表和以军人、警察和平民身份参加维持和平特派团的人数；

(g) **安全理事会**应要求向安全理事会提出的、关于安全理事会所审议局势的一切报告中提供具体的资料，说明武装冲突对妇女和女童的影响，并酌情包括按性别和年龄分类的数据；

(h) **安全理事会**应规定就安全理事会所审议的局势提交给安全理事会的一切报告均应提供具体资料，说明武装冲突对妇女和女童的影响，可能对包括按性别和年龄分列的数据；

(i) **联合国各实体**也应在国家一级加紧努力收集适当的数据，并制订当地适用的指标，以衡量该决议的执行进度和缺陷、它们也应协助各国政府记录其最佳做法，以便发展体制能力，供未来利用；

(j) **各国政府、民间社会、私营部门和其他利益攸关者**应努力增加人力和财政资源，以便将星星平等的观点纳入和平与安全进程的主流。必须特别注意以妇女和女童为对象的各种活动，以便在地方、国家、区域和国际各级确保两性平等并赋予妇女权力；

(k) 尤其重要的是，**联合国各实体**，特别是在妇女及和平与安全方面负有重大责任的实体，应继续坚定地支持充分执行安全理事会第 1325 (2000) 号决议，包括提出有关的经验教训，供纳入提交安理会的报告；

(l) 必须加紧努力加强**联合国系统内部和与会员国之间**的连贯性和协调，并建立该决议在全球、区域和国家各级执行情况的有效监测和问责机制。安全理事会应紧急建立这个监测机制；

(m) **安全理事会**应利用第 1325 (2000) 号决议十周年纪念, 举办一项高级别部长级活动, 促使国际社会注意充分执行这项决议, 并促使重新发出和推动国际冲力, 以便采取协调一致的行动。
